

УДК 332.02 : 332.14

В.Т.СЕМЕНОВ, профессор, В.М.ПРАСОЛ

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

## **ОСОБЕННОСТИ И ЗАДАЧИ МОНИТОРИНГА РЕФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

Обосновывается необходимость проведения мониторинга реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства. Предложены направления проведения мониторинга, а также логические таблицы, определяющие цели мониторинга, индикаторы, источники и методы сбора данных.

Главная цель реформирования жилищно-коммунального хозяйства – обеспечение комфортного и безопасного проживания людей, Оценить степень успешности программы помогает мониторинг [1, 2].

Мониторинг – это процесс текущего измерения и учета важнейших показателей деятельности программы и ее результатов, причем данные собираются и систематизируются в форме, позволяющей получить ответы на следующие вопросы:

- какой охват населения задействован в реализации программы?
- какой объем услуг (по каждой услуге) предоставляется населению?
- сколько человеко-дней затрачено на предоставление услуг (по каждой услуге)?
- сколько затрачено денежных средств и других ресурсов?

В большинстве программ, вне зависимости от наличия или отсутствия мониторинга, собираются большие объемы данных в соответствии с требованиями закона или в целях организации повседневной работы. Однако именно мониторинг дает руководителям программ и другим заинтересованным лицам систематизированную информацию о важнейших результатах работы. Это позволяет вносить улучшения в программу в процессе ее реализации, организовывать руководство персоналом, принимать информированные политические решения, наилучшим образом распределять ресурсы и предоставлять сведения о программе основным заинтересованным сторонам и широкой общественности.

В данной работе определяются, какие преимущества дает мониторинг и как создать собственную систему мониторинга. На примере Программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства Харьковской области будет показано, каким образом мониторинг способствует повышению прозрачности и улучшению работы (Программы) [3].

Основная цель мониторинга – определить, насколько эффективно

реализуется Программа. Кроме того, мониторинг демонстрирует такие результаты Программы, как, например, количество предоставленных услуг, количество километров дорог, содержащихся в хорошем состоянии, или количество жалоб на услуги компаний по вывозу мусора, позволяет руководителям Программы обосновывать заявки на их финансирование. Мониторинг также помогает обеспечить предоставление услуг Программы именно целевой группе клиентов и убедиться в приемлемом качестве этих услуг.

Ниже перечислены некоторые преимущества, которые можно получить в результате введения системы мониторинга программы.

*Раннее выявление и устранение недостатков.* Данные мониторинга позволяют выявлять и устранять недостатки до того, как они перерастут в серьезную проблему. Если к концу года число клиентов программы составляет около половины от запланированного, существует риск того, что финансирование программы будет урезано. Однако если руководитель программы вовремя заметит низкий уровень использования программных ресурсов, у него будет время принять активные меры к повышению уровня участия: пересмотреть завышенные требования к участию в программе, убедиться в том, что потенциальные клиенты знают о возможности получения услуг, или изменить время приема клиентов.

*Управление персоналом.* Управление кадрами является одной из важнейших административных задач, и именно ценнейшие данные о работе и потребностях персонала, которые дает мониторинг, помогают определять и ставить перед персоналом реалистичные цели, правильным образом мотивировать его и распределять ответственность за полученные результаты. В рамках программы могут быть установлены некоторые основные требования (по количеству выполненных заявок, числу клиентов, удовлетворенных полученными услугами), говорящие персоналу о том, какой работы от него ждут. Однако не все функции можно выразить простым числовым показателем. Существует ряд дополнительных факторов, которые следует учитывать при оценке работы персонала. В частности, некоторые работы могут требовать больших усилий или затрат времени. Важно, чтобы полученные данные использовались не только для выявления отстающих, но и для поощрения хорошо работающих сотрудников. Кроме того, данные мониторинга позволяют выявить потребности персонала (например, в дополнительном обучении, большем количестве компьютеров или иных ресурсов).

*Определение наиболее эффективных путей использования ресур-*

сов. Данные мониторинга позволяют руководителям понять, насколько хорошо работает программа и сколько она стоит. Простейшие показатели эффективности можно получить, сопоставив затраченные ресурсы (денежные средства, кадры, оборудование и т.д.) с полученными результатами (площадь отремонтированной кровли, длина отремонтированных дорог и т.д.). При этом можно обнаружить, что какие-то направления работы стоят очень дорого, но дают мало позитивных результатов, в то время как по другому направлению тратится гораздо меньше средств, но оно пользуется большим спросом у клиента Программы.

*Подотчетность внешним заинтересованным лицам.* По результатам мониторинга заинтересованные лица могут судить о том, насколько хорошо работает Программа и как расходуются выделенные ресурсы. Такой обмен информацией позволяет заручиться их поддержкой при реализации планов на будущее.

*Укрепление доверия к Программе.* Успехи в достижении поставленных целей поднимают моральный дух коллектива и укрепляют чувство уверенности и гордости за свое дело.

Успешный мониторинг Программ основан на ясном понимании их целей и задач, достигаемых за счет определенных ресурсов и мероприятий. Для мониторинга основных функций и результатов Программы необходимо разработать систему измеряемых индикаторов, и каждая важная функция должна быть переведена в конкретный и поддающийся измерению индикатор.

Можно выделить четыре основных вида индикаторов – индикаторы ресурсов, продуктов, результатов и эффективности.

Под мониторингом ресурсов понимают измерение количества потребляемых ресурсов (выделенных или израсходованных) – денежные средства, персонал, рабочее время, помещения, оборудование и материалы.

Под мониторингом продуктов понимают измерение количества предоставленных услуг. Продуктами работы управления муниципального транспорта будут, например, число пассажиров, количество поездок на трамвае, троллейбусе, количество пассажиро-километров.

Под мониторингом результатов понимают измерение результатов от реализации программы для получателей услуг. Например, в программе профессиональной переподготовки можно отслеживать число участников, которые в результате получили работу (число участников, закончивших курсы переподготовки, является в данном случае продуктом).

Под мониторингом эффективности понимают сопоставление полученных результатов и затраченных ресурсов. Например, сколько средств бюджета идет на обслуживание одного клиента, включая как программные, так и административные издержки? Сколько зданий обслуживалось в течение скольких месяцев и на какую сумму был заключен договор на их обслуживание?

Приведем несколько других примеров. Количество километров отремонтированных дорог, количество выполненных заявок на услуги – это продукты. Процентная доля дорог, находящихся в хорошем состоянии, количество заявок на услуги, предоставлением которых клиент остался доволен, – результаты.

Системой мониторинга можно охватить самые различные функции программ. Зачастую местными органами ведется учет расходования бюджетных средств, однако мало кто действительно отслеживает результаты или эффективность этих расходов. Мониторинг может касаться любого из перечисленных ниже аспектов деятельности.

*Реализация программы.* Проводится мониторинг основных ресурсов продуктов: количество затраченных ресурсов, количества предоставленных услуг, соблюдения основных правил и процедур и т.д.

*Анализ качества предоставленных услуг.* Мониторинг направлен на получение данных о качестве услуг с использованием «обратной связи». Для этого жильцов могут попросить ответить на вопросы анкеты или провести интервью с ними; выводы также могут делаться на основании жалоб клиентов, а также различных проверок на местах.

*Финансовый менеджмент.* Базовый финансовый мониторинг отслеживает, как используются ресурсы и какой в результате получается эффект. Согласуется ли использование средств с бюджетом Программы? Какова стоимость одной предоставляемой услуги? Какие механизмы контроля за использованием средств проекта применяются?

*Определение степени удовлетворенности клиентов или граждан.* Для этого применяются такие методы, как опросы, изучение книги жалоб, работа с объединениями граждан.

Для создания системы мониторинга в первую очередь необходимо следующее:

- определение объекта мониторинга (т.е. вопросов, на которые нужно получить ответ, и конкретных индикаторов);
- создание надежной системы отчетности (разработка письменных материалов и форм документов);
- распространение этих материалов и образцов форм;
- обучение представителей участвующих в мониторинге орга-

низаций, а также внешних экспертов;

- заполнение мониторинговых форм (силами предоставляющего услуги персонала на ежедневной, еженедельной или ежесуточной основе);
- сбор данных за месяц (квартал);
- работа с персоналом или ведомствами, не представившими отчеты;
- обеспечение хранения данных (регулярное введение в компьютерную базу);
- проверка качества данных;
- анализ данных;
- подготовку периодических отчетов;
- работу с мониторинговыми данными при принятии решений.

При этом важно помнить:

- 1) отчетные показатели должны быть четко определены, и измерения должны проводиться последовательно, от одного отчетного периода к другому;
- 2) мониторинг является регулярным действием – он будет приносить пользу только в том случае, если измерения проводятся достаточно часто и через равные промежутки времени. Мониторинговые действия, проводимые от случая к случаю, не имеют никакой ценности;
- 3) отчетность и мониторинг – разные вещи: мониторинг предполагает тщательный отбор и представление информации, на основе которой можно выявить проблемы или достижения, т. е. он показывает не только что сделано, но и насколько хорошо проводится работа.

Для достижения наилучших результатов мониторинга целесообразно создание системы мониторинга Программы, которая ответит на вопрос, что делает программа и как она должна работать. Поэтому модель программы должна содержать подробное описание того, как программа функционирует в настоящее время, включая описание ресурсов, видов деятельности, количества предоставляемых услуг и тех благ, которые получают участники программы. Это описание должно быть как можно более детализированным, вплоть до того, как обрабатываются заявки на выполнение работ или как организованы потоки клиентов программы. Рассмотрим приведенную ниже схему (рисунок).

Основными блоками модели программы являются ресурсы, деятельность, продукты и результаты.

## **Ресурсы**

Выделенные или израсходованные программой ресурсы

## **Деятельность**

Как программа использует ресурсы для реализации своей миссии

## **Продукты,**

Прямой продукт программной деятельности

## **Результаты**

Блага, которые получают участники в ходе реализации Программы и после ее окончания

Модель программы

Кратко охарактеризуем некоторые.

*Ресурсы (выделенные или потребленные Программой):*

1. Финансовые – муниципальный бюджет.
2. Продукты деятельности других программ – социальные услуги.
3. Кадровые – социальные работники.
4. Инфраструктурные – центры занятости.

*Реализация (что программа делает с ресурсами для реализации своей миссии):*

1. Разработка плана и договора на предоставление услуг (обязанность социальной службы).
2. Выплата ежемесячного денежного пособия (социальная служба).
3. Предоставление социальных услуг (социальная служба).
4. Предоставление услуг по трудоустройству (центр занятости).
5. Активный поиск работы (клиент).
6. Трудоустройство (клиент).
7. Повторное подтверждение права на получение пособия (социальная служба).

*Продукты (прямые продукты программной деятельности):*

1. Число участников программы.
2. Размер и количество предоставленных пособий.
3. Количество предоставленных социальных услуг и услуг по трудоустройству.

*Результаты (блага, которые получают участники в ходе и после программы):*

1. Число и процент участников, получивших работу.
2. Средняя заработная плата участников, получивших работу (рост

или снижение по сравнению с предыдущей работой).

3. Продолжительность работы на новом месте.

Информация о деятельности и качестве работы программы может быть получена из самых разных источников. Основными источниками данных для мониторинга являются административные отчеты, опросы, интервью и проверки на местах.

Прежде чем приступить к сбору данных, важно выявить уже существующие источники и оценить их полезность для целей мониторинга. Полезная информация может содержаться уже в готовом виде в административных отчетах других программ или органов статистики.

Административные отчеты приносят пользу в том случае, если содержащиеся в них данные регулярно обновляются, четко определены и последовательны. Содержание административных отчетов должно определяться основными параметрами программы. Главным является создание стройной системы отчетов и документов для персонала, которые отвечают на вопросы «сколько?», «кто?», «что?», «где?», «когда?», «насколько хорошо?». Стандартные формы отчетов и требования к отчетности всегда должны быть в наличии и строго соблюдаться. Могут быть разработаны достаточно простые и понятные формы отчетов, так что руководители и персонал программы будут знать, что и как нужно включать в отчет.

Сотрудники и/или руководители местных отделов должны подавать сводные отчеты о предоставленных услугах раз в неделю или месяц. Еженедельные отчеты рекомендуются для конкретных услуг – если в отделе не ведется текущий журнал, к концу недели еще можно вспомнить, что было сделано, а вот данные за месяц уже будут чистой фикцией. От сотрудников можно потребовать сведения их недельных отчетов в месячный отчет для представления руководителю.

Полезно периодически проводить проверки документов и отчетов. Методы проверки могут быть разными, от проверки дел клиентов или записей до инспекций на местах или оценки с привлечением обученных наблюдателей (штатных сотрудников или волонтеров, которые регулярно оценивают состояние какой-либо территории или направления деятельности).

Данные должны собираться в форме, удобной для хранения и обобщения. Для этого обычно лучше всего подходят электронные базы данных. Важно, чтобы исходные данные вводились в компьютер правильно, а сотрудники хорошо понимали используемые термины (для этого полезно иметь образцы заполненных форм и справочник по всем терминам, вопросам и сокращениям).

Необходимо четко указать, какие формы должны заполнять сотрудники и кто отвечает за составление сводного отчета. Возможно, сначала придется обучать персонал работе с формами, внесению информации в базу данных и составлению сводных отчетов, однако после того, как процедура будет отработана, составление отчетов потребует от большинства сотрудников минимальных усилий.

Ввиду того что сбор новых данных требует значительных затрат времени и средств, нужно ограничить новые данные только теми, что действительно отвечают на важные вопросы о программе.

Основной массив данных мониторинга будет скорее всего носить количественный характер: число обслуженных клиентов, число и процентная доля клиентов, получающих различные услуги или имеющих различные характеристики, изменение числа закончивших программу клиентов по сравнению с предыдущим годом и т. д. Качественные данные полезны для объяснения тенденций, выявленных при анализе количественных данных, поэтому правильным будет включать в мониторинговый отчет небольшой описательный раздел, в который может войти и дополнительная информация по теме отчета (материалы фокус-группы, наблюдения персонала, неформальные беседы с клиентами). Например: «В этом месяце увеличились затраты на уборку снега, поскольку осадки значительно превысили среднемесячную норму последних нескольких лет».

Для систематизации базы данных предлагается использовать логические таблицы. Логическая таблица – это достаточно простой инструмент, который помогает проводить мониторинг программы, сводя воедино все составляющие мониторингового «паззла». Она состоит из трех компонентов: 1) вопросы, на которые нужно получить ответ, или основные цели программы; 2) измеряемые индикаторы; 3) источники и методы сбора необходимых данных.

Логическая таблица дает гарантию того, что собираемые данные будут действительно отвечать на важные вопросы, касающиеся реализации программы.

В первой колонке таблицы должны быть отражены цели программы. Они могут быть сформулированы как в виде утверждения, так и в виде вопроса.

Индикаторы (средняя колонка таблицы), измеряющие ресурсы, продукты и эффективность программы, должны соответствовать ее целям. Индикаторы должны быть четко сформулированы. Некоторые из них прямо прописаны в нормативных документах программы, однако часто этого не делается, и тогда руководителям программы прихо-



дится разрабатывать их самим.

Логическая таблица (вывоз твердых бытовых отходов (ТБО))

Цель/вопрос	Индикатор	Источник и метод сбора данных
Мусор вывозится и сбрасывается в установленных местах	Количество вывезенных и утилизированных отходов в месяц (т)	Квитанции о приеме ТБО на свалке
Мусор вывозится регулярно, без создания неудобств для жителей домов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество и процент случаев нарушения графика вывоза мусора (в месяц)</li> <li>• Число и процент семей, организаций, сообщивших о невывезенном мусоре (в месяц)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Журнал выездов бригад</li> <li>• Инспекции на местах</li> <li>• Книги жалоб администрации и компаний по вывозу ТБО</li> <li>• Опросы (периодически или по мере необходимости)</li> </ul>
Привлекательный вид города	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество убранных улиц (в км за неделю)</li> <li>• Жалобы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Журнал выездов бригад</li> <li>• Инспекции на местах</li> <li>• Книга жалоб</li> </ul>
Введение конкурсного отбора для повышения эффективности вывоза ТБО (качество услуг/стоимость)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процент вывоза ТБО, осуществляемого на конкурсной основе (тонны, маршруты, число обслуживаемых жителей)</li> <li>• Снижение затрат по сравнению с базовой величиной</li> <li>• Количество и процент случаев нарушения графика вывоза мусора в месяц на маршрутах, обслуживаемых подрядчиками и городскими службами</li> <li>• Количество и процент семей, организаций, сообщивших о невывезенном мусоре (в месяц) на маршрутах, обслуживаемых подрядчиками и городскими службами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество подписанных контрактов</li> <li>• Число/процент обслуживаемых на конкурсной основе семей (или тонн вывезенного мусора)</li> <li>• Суммы контрактов</li> <li>• Изменения в объеме бюджетных ассигнований</li> <li>• Жалобы, опросы</li> </ul>

Поскольку источником большей части данных для мониторинга программ выступают административные отчеты, отчетность должна иметь форму, позволяющую измерить необходимые индикаторы (например, ведение отдельных рабочих журналов каждым работником). Прежде чем вводить дополнительные источники данных или методы получения информации, важно убедиться в их административной и экономической целесообразности.

Для того чтобы мониторинговая информация была полезна для руководителей программ и других ответственных лиц, необходимо сформировать сводные отчеты, в которых представлена деятельность программы за последний месяц или квартал, а также данные о том, какие изменения произошли по сравнению с предыдущим отчетным периодом.

Наиболее эффективным способом хранения данных являются электронные таблицы или базы данных. Обычно для этих целей используются такие программы, как Microsoft Excel или Access, хотя в некоторых организациях имеются более специализированные разработки.

1.Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С.153-193.

2.Прасол В.М., Нохрина Л.А., Высоцкая Г.В. Индикаторы качества услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.57. – К.: Техніка, 2004. – С.230-238.

3.Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2003 рр. та на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від №139 14 лютого 2002 р.

*Получено 15.05.2008*

УДК 351

Л.А.ШУТОВА, канд. экон. наук, С.А.ШУТОВ

*Московский институт коммунального хозяйства и строительства  
(Российская Федерация)*

### **ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ КАК НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫЙ ИЗ ИЗВЕСТНЫХ ТИПОВ УПРАВЛЯЮЩИХ КОМПАНИЙ**

Приводятся предложения по совершенствованию системы управления многоквартирными домами, внимание акцентируется на предложениях по совершенствованию деятельности ТСЖ.

Общеизвестно, что организация управления и эксплуатации жилищного фонда на территории Российской Федерации является неэффективной и, как правило, совершенно не удовлетворяет собственников и нанимателей жилья, с одной стороны, поставщиков коммунальных услуг, органы публичной власти и всех прочих участников процесса – с другой. Несмотря на то, что отношения собственности в этой сфере начали меняться одними из первых (приватизация жилья началась еще в 1991 г.), на практике это почти не повлияло на системы управления и эксплуатации жилищным фондом. Управление осуществлялось в условиях отсутствия четкого и последовательного федерального регулирования, а зачастую – и в нарушение существовавшего законодательства. Основной проблемой все это время оставалось и остается управление многоквартирными жилыми комплексами. В силу особенностей градостроительной, жилищной и социальной политики советского периода именно этот тип жилой застройки является преоб-